



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กลุ่มงานความมั่นคงจังหวัดขอนแก่น ภาคใต้ โทรศัพท์ ๐๔๒-๖๒๕๘๐๐๐ ต่อ ๓๓๓๐๓

ที่ นร ๐๘๐๑.๐๕/ ๔๙๐๙ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๒

เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชน และการใช้
พ.ร.บ.กฎหมายความมั่นคงฯ ในพื้นที่ ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี (ผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)

จัดเข้าวาระ..... 13 ต.ค. 2552

๑. เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มอบให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณา ๑) แนวทางการจัดให้มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในกระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน และดำเนินการด้วยความเป็นธรรม รวมทั้งเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับเรื่องร้องเรียนและป้องกันการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิชอบอย่างจริงจังด้วย และ ๒) แนวทางการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้ในพื้นที่ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลาแทนพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยเร็ว

๒. ผลสืบเนื่องการดำเนินการ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจัดประชุมหารือมาโดยต่อเนื่องกับส่วนราชการต่างๆ อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งจัดตั้งคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้ง หน่วยงานด้านกฎหมาย ร่วมเป็นอนุกรรมการ พิจารณาแนวทางการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ข้อสรุปเป็นแนวทางการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองเรื่องดังนี้

๒.๑ การรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

๒.๑.๑ ประเด็นปัญหา ความล่าช้าของกระบวนการสอบสวนข้อร้องเรียนของประชาชน เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าภาครัฐไม่ให้ความสำคัญกับความเดือดร้อนของประชาชนที่มาจากเจ้าหน้าที่รัฐ และเลขที่ที่จะสอบสวนชี้มูลความผิด หรือลงโทษผู้กระทำความผิด ความรู้สึกนี้ส่งผลกระทบต่อการสร้างควมไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับประชาชน และเป็นอุปสรรคความร่วมมือระหว่างกัน

นร. 350
เข้า 9 ตค 52
18.00
ออก 12 ตค 52
9.35

๒.๑.๒ ข้อเท็จจริง ที่ผ่านมามีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่ และในส่วนกลางหลายช่องทาง อาทิ ศูนย์ดำรงธรรมของ ศอ.บต. ของฝ่ายปกครองระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานใน กอ.รมน. ภาค ๔ ตลอดจนศูนย์บริการประชาชนของสำนักงานรัฐมนตรี ซึ่งประชาชนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนได้หลายช่องทาง นอกจากนี้สำนักงานคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัด (สำนักงานอัยการจังหวัด) ก็ได้เปิดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่มีโทษทางอาญาไว้ อย่างไรก็ตามหน่วยงานที่มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มิได้มีการประสานเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งยังขาดกลไกและระบบในการเร่งรัดติดตาม เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

๒.๑.๓ ข้อพิจารณา

๑) เรื่องร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนและมีนัยที่ลึกซึ้งมากกว่าการขอความเป็นธรรม แต่เป็นความปรารถนาเห็นความเปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งประชาชนที่ตกอยู่ในวังวนของความหวาดกลัวและหวาดระแวง คาดหวังว่าจะสามารถพึ่งพิงเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้อย่างมั่นใจ การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจึงควรพัฒนาจากงานประจำที่ดำเนินไปภายใต้กระบวนการทำงานตามปกติ ไปสู่งานทางยุทธศาสตร์ที่มีผลต่อการเสริมสร้างความไว้วางใจกับประชาชน

๒) การขาดกลไกและระบบติดตามตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกประชาชนร้องเรียน เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้กระบวนการสอบสวนดำเนินไปด้วยความล่าช้า ส่วนปัญหาช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนอาจมีอยู่บ้างที่ประชาชนขาดความมั่นใจ อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นของประชาชนน่าจะกลับมาเอง หากกระบวนการสอบสวนและการแจ้งผลข้อร้องเรียนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

๓) ผลของความจริงจิ่งในการสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกประชาชนร้องเรียนในระยะแรก อาจกระทบต่อตัวบุคคลที่ถูกชี้มูลความผิดโดยหน่วยงานต้นสังกัดในแง่ของการลงโทษทางวินัยหรือทางอาญา แต่ในระยะยาวจะเป็นการสร้างความตระหนักให้บุคคลากรภาครัฐประพฤติปฏิบัติอยู่ในหลักธรรมาภิบาล และเป็นการสร้างมาตรฐานว่าอะไรผิด อะไรถูก มากกว่าเป็นการตรวจสอบว่าใครผิด ใครถูก

๔) หากกระบวนการติดตามประเมินผลและแจ้งผลการร้องเรียนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องตามความเป็นจริง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเรียกคืนความเชื่อมั่นจากประชาชน และนำไปสู่ความร่วมมือการแก้ปัญหาในพื้นที่ดังกล่าว

๒.๑.๔ ข้อเสนอแนะทางดำเนินการ

๑) การอำนวยการทางนโยบายและติดตามประสานงาน เห็นควรจัดตั้งคณะกรรมการระดับสูงเพื่อรับผิดชอบเป็นการเฉพาะในการวางกรอบและระบบการอำนวยการ การเร่งรัด ติดตาม ประเมินผล ตลอดจนการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กระบวนการ

สอบสวนข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ด้วยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีและอาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ และสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ

๒) การเชื่อมโยงข้อมูลและดำเนินการวิธีข้อมูล เห็นควรให้หน่วยงานที่เปิดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน ส่งข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้คณะกรรมการข้างต้นเพื่อดำเนินการวิธีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังอาจมอบกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พิจารณาจัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนในพื้นที่ เป็นช่องทางเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในพื้นที่ และเชื่อมโยงการทำงานกับคณะกรรมการด้วย

๒.๒ การนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมาบังคับใช้ในพื้นที่ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา แทนกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้ในพื้นที่

๒.๒.๑ ประเด็นปัญหา การใช้กฎหมายพิเศษ (กฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เกิดข้อสงสัยว่า บางกรณีการบังคับใช้กฎหมายไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร แม้ว่าจะมีความพยายามใช้มาตรการที่ลดผลกระทบดังกล่าวแล้วก็ตาม ผลกระทบดังกล่าวได้กลายมาเป็นเงื่อนไขให้ขบวนการก่อความไม่สงบนำไปขยายผลได้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายในการให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิดด้วยความหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ให้กลับตัวหันมาให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่ต้องถูกดำเนินคดีต่อไป

๒.๒.๒ ข้อเท็จจริงของสถานการณ์

ปัจจุบันในพื้นที่ ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอนะนือ อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอเทพา ได้ประกาศบังคับใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ โดยมีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างเบาบาง อย่างไรก็ตามมีข้อมูลว่าพื้นที่บางแห่งได้กลายเป็นแหล่งพักพิง และเป็นที่พักพิงของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบอยู่บ้าง

๒.๒.๓ ข้อพิจารณา

๑) จุดเด่นของ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อยู่ ที่การเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วยความหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ได้กลับตัวหันมาให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีหลักประกันตามกฎหมายให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีต่อไปเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังเป็นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำบุคคลดังกล่าวกลับคืนเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข

๒) การยกเลิกกฎอัยการศึกที่ประกาศใช้ในพื้นที่จะไม่กระทบต่อการควบคุมสถานการณ์ เนื่องจากสามารถใช้กลไกตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายปกติในการดำเนินคดีต่อบุคคลที่เป็นเป้าหมายสำคัญในคดีความมั่นคงในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังจะเป็นการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีและการปฏิบัติ เพื่อมิให้มีการจับกุมบุคคลแบบเหวี่ยงมาดำเนินคดีอีกต่อไป ด้วยวิธีการนี้ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเท่าเทียมและไม่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๓) ในการบังคับใช้ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ จำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการอำนวยการในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ภายใต้คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่ออำนวยการ ประสานงาน และให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย นอกจากนี้ ยังควรมีแผนปฏิบัติเพื่อรองรับภารกิจการรักษาความมั่นคงในพื้นที่เป้าหมาย ให้เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ

๒.๒.๔ ข้อเสนอแนะทางดำเนินการ เพื่อรองรับการดำเนินการตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ควรมีการดำเนินการ ดังนี้

๑) การประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติให้ กอ.รมน. รับผิดชอบดำเนินการในการป้องกันปราบปราม ระวัง ชัยยัง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ตามมาตรา ๑๕) ทั้งนี้ เห็นสมควรประกาศพื้นที่ดังกล่าวให้ครอบคลุมใน ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอนาทวี

๒) การประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการโดยถือเสมือนเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น โดยการใช้กฎหมายดังกล่าวให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็น และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ แต่ทั้งนี้ การดำเนินการตามกฎหมายของผู้รับผิดชอบเดิมไม่หมดไป และยังคงครอบคลุมหน้าที่ตามปกติ

๓) การยกเลิกประกาศบังคับใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอนาทวี โดยเหตุผลว่าเมื่อจะนำการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการลดความเข้มข้นของการใช้กฎอัยการศึกลงและใช้ประโยชน์จากมาตรการตามมาตรา ๒๑ จึงเห็นควรยกเลิกการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ ๕ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา ดังกล่าว

๔) การดำเนินคดีความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่
รองรับการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาในพื้นที่ และการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบ
ต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ให้ใช้การดำเนินคดีความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงตามที่
กำหนดโดยใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเข้มข้น ผ่านกลไกดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ
อำนวยการในระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่จะตั้งขึ้นภายใต้คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคง
ภายในราชอาณาจักร รวมทั้ง ให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อบำบัดการก่อกวนรักษาความมั่นคงในพื้นที่ปรากฏ
เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งจะกำหนดวิธีปฏิบัติ ขอบเขตความรับผิดชอบ
ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อดำเนินการสอบสวน
อย่างรวดเร็ว รอบคอบ ถูกต้อง และแม่นยำ

๕) การมอบหมายกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่ออำนวยการ ประสานงาน และปฏิบัติ ในการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักรมาใช้บังคับในพื้นที่ ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา และนำแนวทางการปฏิบัติในการนำผู้ถูก
กล่าวหาว่ากระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้วยความหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ให้กลับตัว
เพื่อประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักรรับแนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้ไปกำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติต่อไป (โดยมีรายละเอียด
แนวทางปฏิบัติในการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้
เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ให้กลับตัวเพื่อประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงตาม
เอกสารแนบท้าย)

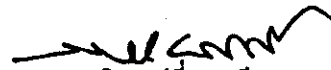
๓. ข้อเสนอแนะ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เห็นว่าปัญหาการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชน
เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ความล่าช้าของกระบวนการตรวจสอบ
ของหน่วยงานต้นสังกัด แนวทางการแก้ไขปัญหามาจากการจัดให้มีกลไกและระบบอำนวยการ เร่งรัด ติดตาม
ให้กระบวนการสอบสวนเป็นไปอย่างรวดเร็ว และสามารถนำข้อมูลการร้องเรียนไปขยายผลสู่การสร้าง
มาตรฐานอันพึงประสงค์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ จะเป็นส่วนสำคัญของการเสริมสร้างความ
ไว้วางใจกับประชาชน

ส่วนการนำ พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรมาใช้บังคับในพื้นที่ ๔
อำเภอของจังหวัดสงขลาแทนกฎหมายการศึกษา นั้น สามารถดำเนินการได้โดยนอกจากจะเอื้อประโยชน์ต่อการ
แก้ไขปัญหามันในเชิงยุทธศาสตร์แล้ว ก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานทางยุทธวิธีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความ
มั่นคงในพื้นที่ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเกี่ยวกับ
รายละเอียดของมาตรการรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในระยะเริ่มต้น

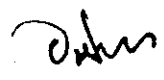
ดังนั้น ข้อเสนอแนะทางดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวตามข้อ ๒ จึงเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และเป็นแนวทางที่สนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้บรรลุผล

๕. จึงกราบเรียนมาเพื่อกรุณาพิจารณาตามข้อ ๓ หากเห็นสมควรด้วยแล้ว กรุณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป


(นายฉวีล เป็ถียนศรี)

เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

เสนอ กรม.พิจารณา พร้อมบันทึก
นร ๐๑๕ พรก


(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
นายกรัฐมนตรี

๖๖ ค.๑ ๕๖